FRC 2: 12913 C

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

RAPPORT

FAIT PAR JEAN-FRANÇOIS EUDE,

AU NOM DE LA COMMISSION

Chargée de la révision du code hypothécaire.

CITOYENS-REPRÉSENTANS,

Si le premier devoir de l'homme civilisé est la fidélité aux clauses du pacte social, le second est évidemment l'exactitude à remplir les engagemens particuliers qu'il a volontairement contractés. Lorsqu'il s'en écarte, c'est à la sagesse de la loi à l'y rappeler, & à la puissance publique à l'y contraindre. S'il enfreint les dispositions du contrat social, il commet

THE NEWBERRY LIBRARY

un crime, parce qu'il offenſe les droits de tous. S'il manque à ſes engagemens particuliers, il fait un acte contraire à la bonne foi; mais du moins il ne bleſſe que l'intérêt privé.

Au premier cas, la loi doit être en même temps répreſſive & ſévère : au ſecond cas, elle doit plutôt être prévoyante; & elle ne doit l'être qu'autant que la nature des choſes l'exige, ſans nuire à la liberté des tranſactions particulières : toute loi, toute inſtitution qui lui ſeroit contraire, ſeroit eſſentiellement vicieuſe. Une inſtitution d'ailleurs, pour être bonne, doit être utile, ſans être trop onéreuſe, ni compliquée dans ſes moyens d'exécution.

Ces avantages ſe rencontrent-ils dans le nouveau code hypothécaire ? C'eſt ce qu'il s'agit d'examiner.

Le code hypothécaire ſe diviſe en deux parties : l'une renferme le régime des hypothèques; l'autre le ſyſtême cédulaire.

Ces deux objets ſont diſtincts. Ils ont néanmoins cela de remarquable, qu'un bon régime des hypothèques peut très-bien exiſter ſans le ſyſtême cédulaire; mais que le ſyſtême cédulaire ne peut être mis en action ſans l'appui du nouveau régime des hypothèques. Chacun de ces objets devant être traité ſéparément, l'ordre de la diſcuſſion exige que je commence par le régime hypothécaire.

PREMIÈRE PARTIE.

Régime des hypothèques.

L'hypothèque eſt un droit réel, accordé au créancier pour ſûreté de ſa créance, ſur les biens préſens & à venir de ſon débiteur; & l'exercice de ce droit conſiſte dans la faculté de faire vendre les biens hypothéqués, à défaut de paiement dans les termes convenus.

L'édit de 1771 avoit donné au régime des hypothèques un degré de perfection auquel il n'étoit pas encore parvenu

jusqu'alors ; la législation sur cet objet se trouvoit néanmoins incomplète.

La principale omission consistoit en ce que le prêteur, qui voyoit des propriétés territoriales plus que suffisantes pour répondre de ses capitaux, étoit souvent trompé par cette apparence, parce qu'il ignoroit les hypothèques dont les biens de l'emprunteur étoient grevés, & que la loi ne lui donnoit aucun moyen de les connoître.

Cette lacune sembloit pouvoir être remplie sans recourir à des formes très-embarrassantes ; mais le nouveau code ne mène au but que sur le renversement de toutes les idées reçues en cette matière, & par des circuits où l'homme le plus expérimenté est exposé à se perdre.

Le code ne reconnoît plus d'autre hypothèque que celle résultant d'actes émanés de la juridiction volontaire ou contentieuse.

Il abroge l'hypothèque légale : par-là il oblige de recourir aux notaires pour se procurer des titres que chacun puisoit, sans aucuns frais, dans la loi même ; & on ne voit pas l'utilité d'un acte authentique pour énoncer ce que la loi exprime.

Il anéantit l'hypothèque indéfinie, & à ce moyen compromet la sûreté des pupilles contre leurs tuteurs, de l'interdit contre son curateur, de l'absent contre l'administrateur de ses biens, de la femme contre le mari dissipateur, du commettant envers le mandataire infidèle.

Il enjoint, il est vrai, à tous ceux qui ont des droits de cette nature, d'en déterminer le montant précis ; mais il n'indique pas le moyen de deviner jusqu'à quel point il plaira à un tuteur ou à un mandataire de compromettre les intérêts qui lui sont confiés, & ne dit pas comment fixer ce qui dépend d'un évènement incertain.

Il ne reconnoît plus l'action de l'hypothèque sur les biens-meubles, & prive ainsi le créancier hypothécaire du moyen le plus rapide, & souvent le plus sûr, pour se procurer le recouvrement de ses droits.

Il proscrit tous les privilèges de créances, à l'exception de celui du bailleur de fonds pour ce qui lui en reste dû ; mais, en réservant ce privilège, il le réduit à une simple préférence sur le prix de la chose : ainsi il lui ravit son droit

d'envoi en poſſeſſion, pour l'aſſujettir aux formalités d'une vente judiciaire, & de cette ſorte altère l'eſſence des contrats, en l'empêchant de reprendre ſon bien, ſi le ceſſionnaire ne remplit pas les conditions ſous leſquelles il lui avoit été cédé.

Il conſerve l'hypothèque ſur les biens à venir, & la rend illuſoire par ſa circonſcription dans l'arrondiſſement du bureau où il exige que la créance ſoit inſcrite, à moins que le créancier, qui ne peut ſavoir où il conviendra à ſon débiteur de faire des acquiſitions, ne faſſe inſcrire ſon titre dans tous les bureaux de la République.

Il ſeroit facile de s'étendre, ſi l'on vouloit faire l'énumération de tous les droits léſés par le nouveau code : mais paſſons ſur ces inconvéniens, & venons à l'examen des règles auxquelles il aſſujettit déſormais le régime des hypothèques.

Le code hypothécaire exige le miniſtère d'un très-grand nombre d'agens, & notamment d'un conſervateur particulier des hypothèques, établi dans chaque ancien chef-lieu de diſtrict, où il tient regiſtre public de tous les actes qui s'y font.

Deux meſures principales ſont employées pour l'exercice de cette conſervation : l'inſcription des titres de créances, qui eſt à la charge du créancier ; & la déclaration foncière de tous les biens du débiteur, qui eſt à ſon propre compte.

Tous les créanciers, à quelque titre que ce ſoit, s'ils veulent conſerver leur hypothèque, ſoit qu'elle ſoit ancienne ou nouvelle, légale ou conventionnelle, tous les uſufruitiers ſont tenus de faire inſcrire leurs titres, dans un délai déterminé, au bureau de la ſituation des fonds affectés à leurs droits.

Il faut, à cet effet, qu'ils ſe faſſent délivrer par le notaire un double extrait ſur papier timbré, contenant le bordereau de leurs créances, pour le remettre au conſervateur dans l'arrondiſſement duquel ſe trouvent les biens qui doivent leur ſervir de gage.

L'hypothèque inſcrite perd ſon rang, ſi l'inſcription n'eſt renouvelée avant le laps de dix ans ; &, en cas de décès du débiteur, il faut encore la renouveler ſur ſes héritiers, ſi l'on veut qu'elle frappe ſur leurs propres biens.

Elle ne s'étend que ſur les propriétés ſituées dans l'arrondiſſement du bureau où l'inſcription a été faite. Le créan-

cier a bien le droit de la faire inscrire par-tout où bon lui semble ; mais qu'il prenne garde à lui. Si, pour plus grande sûreté, il la fait inscrire dans plusieurs arrondissemens, & qu'un seul soit estimé suffisant pour en répondre, le débiteur a le droit de faire rayer l'inscription contradictoirement avec le créancier, & à ses dépens.

Il a le même droit, si l'inscription se trouve mal fondée en tout ou en partie ; &, en ce cas, il y a en outre ouverture à dommages intérêts.

Du reste on ne considère pas si le créancier qui demeure à Paris, connoît la valeur & la situation des biens territoriaux de son débiteur qui réside à Marseille : il faut provisoirement qu'il fasse inscrire son titre ; & ensuite, si l'inscription est mal faite, ils plaideront ensemble.

Ce n'est en effet qu'après avoir satisfait à l'inscription, que le créancier a le droit d'exiger la déclaration des biens de son débiteur ; & encore les précédentes formalités ne sont rien comparativement avec celles prescrites pour les déclarations foncières, qu'il n'est pas inutile de retracer succinctement ici.

Le débiteur est assujetti à autant de déclarations que de communes où il a de propriétés : chaque déclaration est divisée en autant d'articles que de pièces de terre non contiguës ; chaque article contient la nature, la situation, la quantité superficielle, la valeur capitale & en simple revenu, l'origine de la propriété, avec l'indice & la date du titre primitif.

Si le débiteur ne sait pas écrire, il faut qu'il donne une procuration devant notaire pour passer ses différentes déclarations ; chacune d'elles doit être d'ailleurs en triple expédition, & souscrite d'un acte du notaire contenant affirmation ; enfin il est tenu d'y joindre le dépôt de ses titres de propriété, baux à loyer, à ferme, derniers procès-verbaux & autres documens ; & si le conservateur prétend qu'il y ait forcement de valeur dans l'estimation du déclarant, celui-ci, par surcroît de vexation, est obligé de se livrer à une expertise contradictoire.

Quel vaste champ ouvert à la cupidité de tous les gens d'affaires ! Arpenteurs, experts, ci-devant feudistes, anciens avoués, huissiers, notaires, hommes de loi, chacun y prendra sa part. Les droits de timbre & d'enregistrement

auront aussi la leur ; mais celle des agens de la conservation n'est pas la plus médiocre. Ils ont un tarif tellement conçu, qu'une simple rente de 10 livres, tant en frais d'inscription que de déclaration foncière, peut leur donner ouverture à une perception de droits montant à plus de 100 livres valeur métallique ; & si l'on ajoute à cette somme le salaire de tous les gens d'affaires qu'il faudra employer, les démarches, les voyages qu'on sera obligé d'entreprendre, les procès auxquels on sera exposé, qu'on juge si ce fardeau ne sera pas accablant pour tous ceux qui seront tenus de le supporter.

Le code renferme d'autres dispositions qui ne sont pas moins remarquables.

Si le débiteur ne passe pas sa déclaration foncière dans le mois de la demande du créancier, ou si, l'ayant passée, elle ne se trouve pas suffisante pour répondre de ce qu'il doit, la dette est exigible en principal & intérêts, nonobstant les termes accordés, ou l'aliénation des capitaux. Certes il seroit difficile de trouver un moyen plus sûr pour multiplier sans nécessité les banqueroutes ; car il peut se faire (& cela est assez ordinaire) qu'un débiteur n'ait pas, au moment présent, les ressources nécessaires pour acquitter des dettes qui ne sont pas exigibles, ni assez de propriétés pour en répondre, & qu'à l'échéance des termes il se fût trouvé en état d'y faire honneur, soit par les rentrées de capitaux qu'il avoit à espérer, soit par les arrangemens particuliers qu'il auroit pu prendre.

Que dire de cette autre disposition, qui suppose qu'il y a insuffisance de biens, s'il ne reste pas au débiteur un quart du capital de ses immeubles, libre de toute hypothèque ? Ainsi le débiteur aura incontestablement beaucoup plus qu'il ne faut pour payer ses créanciers, & on feindra qu'il n'a pas assez pour les appeler tous à-la-fois sur lui avant l'échéance d'aucun terme, & l'écraser de leur propre masse.

Enfin les formes ministérielles, les entraves à la liberté des transactions particulières, sont multipliées dans ce nouveau code, au point qu'il ne sera plus permis de réclamer une propriété territoriale, de vendre, échanger, partager, licirer, sans notification d'un acte passé devant notaire, & dépôt d'une expédition au bureau de la situation des fonds. On exige autant de notifications & dépôts que de bureaux

de situation, & il faut que le tout soit précédé de la déclaration foncière des biens qui sont l'objet du traité.

Vous, qui croyez voir tant d'avantages dans ce nouvel ordre de choses, dites-nous donc à quoi bon toutes ces formalités qui, à l'égard de l'inscription des titres, ne sont que la reproduction (très-surchargée) de l'établissement du contrôle & de l'insinuation dans son origine, & qui, en ce qui concerne les déclarations foncières, rappellent la plupart des anciennes règles de la féodalité.

Est-ce pour faciliter les actes translatifs de propriété? Non; car ce système encombre de difficultés la voie des négociations de ce genre. Est-ce pour conserver les intérêts des contractans? Pas davantage; car ce même système peut les conduire à leur propre ruine. Ne le vantez donc pas avec tant d'assurance; & vous sur-tout qui en connoissez tous les ressorts, abstenez-vous du moins de parer des couleurs éclatantes du bien public ce qui n'est évidemment, comme on le verra dans la suite, que le froid calcul de quelques convenances particulières.

Sans doute il est utile d'assujettir le régime des hypothèques à un mode uniforme dans toute la République : mais il faut que ce mode résulte de l'assortiment & de la combinaison des règles les plus simples & les plus brèves; & il n'est personne qui ne sente qu'il est indispensable & facile d'établir un bon régime en cette matière, sans qu'il s'y rencontre les innombrables inconvéniens que celui-ci présente.

Il ne s'agit pour l'obtenir que de reprendre, dans l'ancienne & la nouvelle législation, ce qu'elles peuvent offrir d'utile, & d'en retrancher tout ce qui s'y trouve de vicieux.

Ainsi l'on prendra les élémens de l'ancienne conservation des hypothèques pour en purger les contrats de vente, & on y ajoutera, si l'on veut, l'inscription des titres de créance : alors le double but d'une bonne législation sur cet objet se trouvera rempli. L'acquéreur se procurera, comme par le passé, la jouissance paisible des biens territoriaux dont il aura traité; le prêteur, à qui l'emprunteur fera connoître lui-même ses propriétés, pouvant s'assurer du montant des hypothèques dont elles seront grevées, aura toutes les connoissances nécessaires pour donner ses capitaux avec sûreté; &, en admettant la simplification de la forme des

ventes judiciaires, il ne restera plus rien à desirer à cet égard.

Mais l'inscription des titres de créances devra elle même être très-simplifiée, & réduite à moins de frais possible. On y parviendra, en laissant la conservation des hypothèques dans les mains de la régie de l'enregistrement, ou du moins en réduisant le nombre des conservateurs à un seul par département. Ce procédé donnant beaucoup moins d'agens à salarier, les droits de tarif pourront subir une modération considérable.

Du reste, que les créanciers fassent leur inscription au bureau du domicile du débiteur, d'un coup-d'œil on connoîtra toutes ses hypothèques : le prêteur n'aura pas même besoin de se déplacer ; un simple certificat du fonctionnaire chargé de la tenue du registre des inscriptions suffira pour l'éclairer. Si le débiteur change de domicile, il ne s'agira que de reporter les inscriptions par simple note sur le registre du bureau du département où il ira faire sa demeure.

Alors, en quelque lieu que les biens soient situés, les créanciers n'ont qu'une seule inscription à faire. Point de procès pour avoir fait inscrire dans un bureau, quoique les biens assis dans un autre arrondissement où l'inscription auroit déja été faite, fussent regardés suffisans pour répondre de la créance. Point de déclarations foncières ; absurde & détestable invention, seule capable d'empêcher toutes les transactions particulières. Point de banqueroutes par le paiement anticipé de toutes les créances à terme au même instant, quoique le débiteur ait presque le quart de ses propriétés intact, distraction faite de ce qu'il doit.

Dans ce système, l'hypothèque légale subsiste, & chacun conserve ses droits. L'hypothèque indéfinie peut être maintenue, & les pupilles, les interdits, les absens, ne sont plus exposés aux hasards d'une mauvaise administration. L'hypothèque sur les biens à venir n'est plus un mot vide de sens ; elle reprend toute sa force en quelque lieu que le débiteur acquière des propriétés. Les créances privilégiées peuvent être conservées ou restreintes dans de justes limites. Enfin, les formes barbares disparoissent, la liberté des transactions renaît, & la confiance y apporte le degré d'intensité qui lui convient pour les rendre faciles, sans que la bonne foi se trouve inévitablement à la discrétion de l'improbité.

La néceſſité de ſoumettre la condition des hypothèques à un régime plus uni eſt généralement ſentie. L'avantage des meſures que je viens de développer eſt manifeſte ; mais comme le mode que le code établit eſt ſubordonné à des vues d'un autre genre, & n'a d'utilité apparente que pour le ſyſtême de la céduliſation, il eſt important, avant de prendre aucune détermination, d'apprécier le mérite de ce ſyſtême, & c'eſt la matière de la ſeconde partie de ce rapport.

SECONDE PARTIE.

Syſtême cédulaire.

La cédule eſt un acte exécutoire renfermant une obligation affectée ſur des biens territoriaux, tranſmiſſible par la voie de l'endoſſement à ordre, & payable à celui à l'ordre duquel elle eſt paſſée.

Elle s'obtient au bureau de la conſervation des hypothèques, en uſant de la faculté de prendre hypothèque ſur ſoi-même pour un temps qui ne peut excéder dix années.

La principale condition pour l'obtenir eſt d'être propriétaire de fonds territoriaux non encore hypothéqués juſqu'à concurrence des trois-quarts de leur valeur capitale ; en ce cas on peut les céduler, ou engager par voie de céduliſation, juſqu'à cette concurrence, défalcation faite des hypothèques antérieures.

Les formalités requiſes ſont notamment toutes celles développées ſur l'article des déclarations foncières.

Le recouvrement du montant de la cédule, à défaut de paiement à l'échéance, ſe fait par le recours à la vente judiciaire de la propriété qui en eſt le gage : le porteur a d'ailleurs pour garantie ſubſidiaire les agens de la conſervation générale des hypothèques.

L'objet de la cédule eſt 1°. de diminuer l'intérêt de l'argent ;

2°. De rehauſſer le crédit des propriétaires ;

3°. De ſeconder le crédit des commerçans ;

4°. De relever le crédit public;

5°. Enfin, de supprimer beaucoup de ministères inutiles.

Cet objet embrasse incontestablement les plus grands intérêts : mais il ne suffit pas de les énoncer; il faut examiner si le système cédulaire est capable de les remplir, & alors il est nécessaire de le considérer successivement dans ses effets relatifs à chacune des vues qu'il présente.

§. Premier.

De l'intérêt de l'argent.

Parmi les différentes causes qui occasionnent la hausse de l'intérêt de l'argent, les principales sont la rareté du numéraire & la concurrence des emprunteurs; les causes contraires amènent la baisse.

Le système cédulaire ne remédiera pas à la rareté du numéraire, car la cédule n'est pas un papier-monnoie; elle ne peut en tenir lieu, puisqu'elle n'est payable qu'à terme, & qu'à l'échéance, si le débiteur ne l'acquitte pas, le porteur est obligé d'employer trois mois à des formalités de vente judiciaire avant d'être payé.

D'un autre côté, si le système cédulaire s'établissoit d'une manière active, la concurrence des emprunteurs n'auroit jamais été aussi considérable, & elle iroit toujours en croissant à raison du nombre de propriétaires qui profiteroient de la voie cédulaire pour emprunter.

Il est bien clair alors que les deux premiers mobiles de la fixation de l'intérêt de l'argent ne tendroient pas à le faire baisser, & qu'au contraire l'un resteroit neutre, tandis que l'autre le conduiroit irrésistiblement à la hausse.

Par quels moyens le système en procurera-t-il donc la baisse ?

Cet intérêt, il est vrai, est quelquefois plus fort ou plus foible, suivant que l'emprunteur est plus ou moins solvable.

Mais l'insolvabilité est une cause accidentelle & particulière à un emprunteur; elle ne doit être considérée que comme une exception, loin d'être prise pour règle générale.

D'ailleurs le système cédulaire ne profitera pas à l'em-

prunteur insolvable, ni même à celui dont la solvabilité seroit douteuse, puisque, pour être admis à céduler, il faut avoir des propriétés libres d'hypothèque, & que la cédulisation ne peut s'étendre que jusqu'à concurrence des trois quarts de leur valeur capitale.

Or, si l'emprunteur a une solvabilité fondée sur des propriétés intactes, très-certainement il n'a pas besoin de la cédule pour se procurer du crédit.

Le propriétaire dans ce cas n'a-t-il pas en effet toujours trouvé la bourse des capitalistes ouverte à ses besoins? Et n'a-t-il pas constamment, sur la garantie de ses biens territoriaux, payé un intérêt moindre que le commerçant, dont le crédit n'est établi que sur des abstractions?

Il n'y a par conséquent dans cette espèce encore rien à conclure du système cédulaire en faveur de la baisse de l'intérêt de l'argent.

La cédule, on ne manquera pas d'en faire l'objection, a l'avantage d'être exécutoire & de porter avec soi le constat de la solvabilité de l'emprunteur.

A cela je réponds d'abord que si le prêteur ne veut abandonner ses deniers que sur un titre exécutoire, il ne s'agit que de passer une obligation authentique, dont la forme est aussi simple qu'expéditive. Il seroit même très-possible, avec un bon régime des hypothèques, de donner, si on le jugeoit utile, à des billets à ordre passés devant notaire, sans les mêmes embarras, un effet semblable à celui des cédules.

En second lieu, ou le prêteur connoît la solvabilité de l'emprunteur, ou il ne la connoît pas.

S'il la connoît, le constat de la cédule ne lui est certainement pas nécessaire.

S'il ne la connoît pas, quoi de plus facile que de lui en justifier? Dès qu'il ne s'agit ici que d'un emprunteur qui offre des propriétés pour gage, il suffira de la représentation du titre de la propriété, & du certificat de l'inscription pure & simple des créances préexistantes.

Les formes giganteſques de la cédulisation dans l'un & l'autre cas sont donc encore absolument inutiles pour le but qu'on se propose.

Mais allons plus loin: admettons pour un instant que le

caractère de la cédule doive déterminer le capitaliste à confier plus volontiers ses deniers à un titre de cette nature, & raisonnons dans l'hypothèse où cette considération le portera à une remise sur l'intérêt. En 1790, le prêt sur des propriétés territoriales étoit au plus à 5 pour 100. Réduisons-le, par le moyen des cédules, de 5 à 4 & même à 3; car nous voulons favoriser le système de la cédulisation de tout & même au-delà de ce qu'on doit en attendre.

Il semble résulter de cette réduction un avantage réel pour le propriétaire. Eh bien! cet avantage n'est que chimérique. Le capitaliste objectera à l'emprunteur qu'il ne pourra faire circuler la cédule qu'en payant lui-même un escompte, & il le fera entrer dans l'intérêt du prêt, qui, par ce moyen, se trouvera reporté à sa première origine.

Voulons-nous enfin que le capitaliste ne fasse pas cette objection? j'y consens encore: l'intérêt de l'argent éprouvera alors sous ce point de vue véritablement une modération.

Mais s'il en coûte au propriétaire, par les formalités requises pour obtenir cédule, plus que la remise du capitaliste ne lui rapporte, il faudra bien se rendre & avouer que le système cédulaire manque entièrement son premier objet: c'est ce qui va être démontré par un exemple.

Je suppose qu'un particulier qui a pour 100,000 livres de propriétés en quatre communes ou cantons différens, veuille, pour ses propres besoins, emprunter pour un an (c'est le terme ordinaire des emprunts) une somme de 10,000 liv. par voie cédulaire; je vais calculer ce qui lui en coûtera, valeur métallique, d'après le tarif annexé au code hypothécaire, & les formalités qu'il exige.

Enregistrement aux bureaux de la conservation des hypothèques, de quatre déclarations foncières..	4 liv.
Droit d'un pour 2,500 liv. de la valeur capitale estimée 100,000 liv.	40
Réquisition de cédule	4
Délivrance.	3
Droit d'un pour 2,000 livres d'une cédule de 10,000 liv.	5
Radiation à l'échéance.	4
	60

Ci-contre . . . . . 60 liv.

Droits casuels d'expertises, d'expropriation, de notifications, d'expéditions, de simple communication de registres, de délivrance d'extraits, évalués par approximation à 50

Droit d'un demi pour 100 du montant de la cédule, dû au trésor public 50

Droits de timbre & d'enregistrement, frais de notaire & de scribe pour les quatre déclarations, chacune en triple expédition, le tout porté par approximation à. 50

Frais de déplacement & démarches sur les fonds pour la confection des quatre déclarations, en supposant que la propriété la plus éloignée ne soit qu'à 20 lieues du domicile du propriétaire ; frais de voyages aux différens bureaux, d'abord pour dépôt des déclarations, titres de propriété, baux à loyer, &c. ensuite pour délivrance de cédules, ensuite pour la radiation : le tout évalué par approximation à. 100

TOTAL. . . . . 310 liv.

Il est clair, d'après ce calcul, que pour gagner sur l'intérêt d'un prêt de 10,000 liv. une remise d'un ou 2 pour 100, il en coûtera à l'emprunteur beaucoup plus que cette remise ne lui produira.

Effectivement, l'intérêt à 5 pour 100 d'un capital de 10,000 liv. est de 500 liv. On fait espérer à celui qui voudra emprunter sur cédules, que le capitaliste n'exigera de lui que 3 ou 400 liv. d'intérêt annuel.

Mais la céduliſation aura occasionné à l'emprunteur une sortie préliminaire de 300 livres au moins en formalités ministérielles.

Ainsi, au lieu de 500 livres d'intérêt, il paiera véritablement une somme de 6 ou 700 liv. pour se procurer le capital de 10,000 liv. dont il aura besoin pendant un an.

Cela peut même aller plus loin, sur-tout si le propriétaire est un habitant de Paris, qui possède des herbages au pays d'Auge, ou des biens territoriaux à une distance qui lui occa-

sionnera des déplacemens plus considérables ; & d'ailleurs sans cela, si un particulier par sa position est obligé de recourir aux experts pour les estimations & arpentages, aux anciens feudistes pour l'examen & la classification de ses titres, aux huissiers pour les notifications, & à tous les gens d'affaires pour les nouveaux procès qu'il pourra avoir à soutenir, dans quel abyme se trouvera-t-il plongé ? & qui ne voit combien est dérisoire la prétendue baisse d'intérêt que l'on se promettoit du système cédulaire ?

Il est constant que ce système au premier aspect se présente sous des dehors spécieux ; mais, en l'analysant, il est facile de se convaincre que ceux qui ne chercheront à emprunter que pour leurs besoins personnels ne voudront pas user de cette voie, & que tous les emprunts de ce genre se feront par actes sous signature privée.

Nous en avons déja en quelque sorte la preuve par les nouvelles prorogations de délai, que le Corps législatif est obligé de renouveler périodiquement, pour les seules formalités de l'inscription des titres de créances, qui, quoique très-onéreuses en l'état où elles se trouvent, le sont cependant beaucoup moins que celles de la cédulisation.

Quel sera donc, en dernière analyse, le résultat de l'influence du système cédulaire sur l'intérêt de l'argent ? Le voici : l'emprunteur qui aura besoin d'espèces se présentera au capitaliste ; celui-ci lui dira : Je veux bien vous prêter, mais il faut pour ma sûreté que vous rempliſſiez les formalités légales. Alors l'emprunteur, effrayé de l'embarras des formes & de l'étendue des frais, ou pressé par le besoin qui ne lui laissera ni le temps ni le moyen d'y satisfaire, sera obligé d'entrer en composition avec le capitaliste, qui lui fera payer, par un supplément d'intérêt, le sacrifice réel ou apparent de la sûreté de sa créance. Il demeure donc évidemment prouvé que dans tous les cas on ne retirera d'autre fruit du système cédulaire que la hausse de l'intérêt de l'argent.

§. II.

Du crédit des propriétaires.

Le crédit des propriétaires est fondé sur des valeurs territoriales : plus ils ont en ce genre de valeurs disponibles,

plus leur crédit est étendu ; d'après cela il est difficile de concevoir comment le système cédulaire peut l'accroître.

Dans l'ancienne législation, le propriétaire pouvoit engager la totalité de ses propriétés foncières : dans le nouveau régime il n'en peut hypothéquer que les trois quarts ; sans doute ce n'est pas là un accroissement de crédit.

On peut se demander pourquoi ce quart de réserve sur les propriétés particulières. Voici la réponse : c'est la portion des gens d'affaires, & notamment le gage de la responsabilité de la conservation des hypothèques.

En cela les agens de la conservation se trouvent très à l'aise ; ils font faire à grands frais des actes préliminaires pour s'assurer de la valeur des biens territoriaux ; ils se déclarent ensuite garans du montant des cédules qu'ils délivrent. C'est une sage précaution pour eux d'avoir mis hors du commerce le quart des propriétés de la République entière pour que leur garantie se trouve à couvert.

On peut dire qu'il n'est pas défendu au propriétaire d'engager par les voies ordinaires le quart des biens territoriaux qu'il ne peut céduler.

Mais il est sensible que le propriétaire ne trouvera aucun crédit sur une portion de biens que l'on saura pouvoir être absorbée par les céduliſations antérieures & les agens de la conservation.

Alors cette portion restera véritablement séquestrée dans la main du propriétaire sans qu'il puisse en user. L'effet du système cédulaire sera donc de diminuer au lieu d'accroître le crédit des propriétaires.

Quelques personnes ont pensé que la circulation des cédules devoit faciliter les ventes & les échanges des biens territoriaux : il importe de savoir si cette opinion est vraie.

Se persuader que le vendeur soit disposé à recevoir des cédules pour le prix de la propriété, c'est admettre qu'il en consent le paiement à terme. Alors il faut reconnoître qu'il préférera accorder des termes de paiement sur le fonds vendu où il conserve un privilége, plutôt que sur un fonds cédulé où il n'auroit à exercer qu'une simple créance hypothécaire : d'où il suit que les cédules ne feront d'aucune considération dans leurs traités.

Veut-on soutenir que si l'acquéreur a d'autres biens libres d'hypothèque, il trouvera, par la voie des cédules, plus avantageusement des capitaux pour payer le prix de son acquisition? Oui : mais s'il n'a pas d'autres biens, quelle ressource lui offre-t-on? ..... Et s'il en a, n'est-ce pas le replacer dans le cercle vicieux de l'emprunt sur cédules, qu'on a démontré être infiniment plus nuisible que profitable à l'emprunteur?

D'ailleurs toutes ces formalités de déclarations foncières, d'expertises, de notifications, dépôts de titres exigés pour chaque acte d'expropriation, ne ralentiront-elles pas naturellement le commerce des biens territoriaux? La réprobation des contrats de vente & d'échange sous signature privée n'arrêtera-t-elle pas aussi beaucoup de transactions, & le quart de réserve pour la garantie des conservateurs y figurera-t-il souvent?

Il est impossible de résoudre ces questions à l'avantage du système cédulaire. Qu'on cesse donc de le présenter comme un moyen d'étendre ou favoriser les translations de propriété : disons plutôt qu'il agira en sens inverse, à moins qu'on ne veuille appeler commerce des biens territoriaux, les ventes judiciaires qu'il feroit très capable de multiplier s'il obtenoit son exécution.

On a prétendu encore que ce nouveau système consolideroit la propriété. Mais si on consulte sur cela les propriétaires, ils répondront qu'ils n'ont pas besoin d'une institution aussi onéreuse, pour faire conserver ce qu'ils continueront très-bien de garder eux-mêmes.

Tout ce qu'on a dit au surplus du système cédulaire sur la cessation des indivis, & l'amélioration de l'agriculture, n'étant fondé que sur la supposition de la baisse de l'intérêt de l'argent, se trouve résolu d'avance, & n'a pas besoin d'autre réfutation.

L'impression qu'il importoit de régler, est celle que pouvoit faire naître l'idée de l'accroissement du crédit des propriétaires par l'effet de la cédulisation : or, il est prouvé que cette idée est purement prestigieuse; elle ne doit donc produire qu'une impression contraire à celle qu'en attendoient les partisans du système.

§. III.

§. III.

Du crédit des commerçans.

Il s'agit d'examiner ici les effets du système cédulaire sur le commerce en général, & cette partie exige une attention particulière.

J'ai établi au premier paragraphe, que le propriétaire qui voudroit se procurer des fonds pour ses besoins personnels, n'en trouveroit par la voie de la cédulisation qu'à un titre beaucoup plus onéreux qu'auparavant, & que personne en pareil cas ne voudroit recourir à ce moyen pour emprunter.

J'ai prouvé ensuite que le crédit des propriétaires éprouveroit une altération sensible par le quart de réserve que le système impose sur leurs propriétés.

Je vais maintenant raisonner dans l'hypothèse où les propriétaires se détermineroient à faire céduler leurs biens territoriaux, dans la vue de tirer avantage de leurs cédules par leur émission sur la place. Ce n'est que sous ce rapport qu'il est possible de juger des effets du système sur le commerce.

Le crédit des commerçans diffère du crédit des propriétaires, en ce que celui-ci est fondé sur un objet réel, & que l'autre ne repose que sur la confiance.

Ainsi, en supposant le succès du système cédulaire, que deviendroit le crédit des commerçans? nul, absolument nul.

Le capitaliste qui auroit à choisir entre la cédule du propriétaire & le simple billet du négociant, préféreroit sans doute la cédule qui lui donneroit une garantie certaine, à un effet sur lequel il courroit le risque de la perte de ses fonds, & le commerçant ne trouveroit plus de capitaux pour activer ses spéculations.

De là l'anéantissement du commerce, la ruine des établissemens manufacturiers, & la stagnation de l'industrie.

Faudra-t-il, pour éviter ce désastre, transformer les propriétaires en commerçans? alors ce sera l'agriculture qui

souffrira de la direction des spéculations du propriétaire vers le commerce.

On ne compte d'ailleurs qu'environ 4,000,000 de propriétaires en France: quels moyens d'exister resteroit-il à ses autres habitans? . . . . .

On a cru prévenir ces difficultés, en disant que le commerçant feroit face à ses entreprises, par le recours à la cédule du propriétaire qui, de cette manière, s'éjouiroit de la valeur capitale de ses biens territoriaux, valeur qui auparavant ne lui rapportoit rien. Cette question mérite d'être approfondie.

Il est constant que cette voie pourroit procurer un bénéfice au propriétaire, & c'est sous ce point de vue qu'il faut envisager la question.

Mais prenons-y garde: par quel procédé parviendroit-il à obtenir ce bénéfice? il feroit céduler à grands frais son territoire; il seroit ensuite obligé d'adopter l'un de ces deux moyens, ou de porter sa cédule au capitaliste pour en avoir des fonds, qu'il remettroit au commerçant sur son simple billet, ou de livrer directement sa cédule à celui-ci, qui lui donneroit une contre-lettre, portant obligation payable quelques jours avant l'échéance de la cédule.

Au premier cas, le propriétaire feroit entrer dans l'intérêt qu'il exigeroit du commerçant, 1°. les frais de céduliſation, 2°. l'intérêt auquel il se seroit soumis envers le capitaliste pour en avoir les fonds, 3°. le propre bénéfice qui lui seroit dû proportionnellement aux risques qu'il auroit à courir sur un simple effet de commerce.

Au second cas, les mêmes élémens se rencontreroient, avec cette différence, que le commerçant, au lieu de tenir compte au propriétaire de l'intérêt énoncé au second article, le paieroit lui-même au capitaliste qui lui escompteroit la cédule.

Dans l'un & l'autre cas, le résultat se trouveroit toujours le même, & il confirme ce que nous avons déja dit de la hausse de l'intérêt de l'argent, puisqu'il réduiroit le commerçant lui-même à ne pouvoir trouver de capitaux qu'à un intérêt énorme; ce qui ameneroit tout au moins un surhaussement considérable dans le prix des objets de fabrication & de commerce, nuisible au-dedans, mais sur-

tout funeſte au-dehors, nos marchandiſes ne pouvant plus ſoutenir la concurrence avec celles de l'étranger.

Quand même le ſyſtême cédulaire, ſous ce rapport, procureroit un bénéfice au propriétaire, ce ne ſeroit certainement pas une raiſon pour l'admettre en France. Car, dans un état agricole & commerçant, toutes les vues du légiſlateur doivent tendre à répandre l'influence des lois protectrices, avec une meſure égale, ſur cette double ſource de richeſſes, l'agriculture & le commerce. Et toute loi qui tariroit l'une pour groſſir l'autre, ſeroit néceſſairement deſtructive de la proſpérité publique.

Mais enfin cet avantage que pourroit retirer le propriétaire de la circulation de ſes cédules dans le commerce, ſeroit-il pour lui bien ſolide? je ne le vois pas.

Je penſe au contraire qu'il ne ſeroit propre qu'à établir l'agiotage des propriétés territoriales, & préparer la ruine des pères de famille.

Si le propriétaire en effet, ſéduit par l'appât d'un gain quelconque, livre ſa cédule aux haſards du commerce, il jouera le capital de ſes biens territoriaux contre l'intérêt annuel de ce même capital; & ſi le commerçant, auquel il aura confié ſa cédule, ſe trouve, par des malheurs ou de fauſſes ſpéculations, dans l'impoſſibilité de lui en remettre les fonds à l'échéance, la propriété n'en ſera pas moins reſponſable envers le poſſeſſeur de la cédule; la vente judiciaire s'opérera, & il ne reſtera au propriétaire que le déſeſpoir de ſa ſituation.

Ainſi le ſyſtême cédulaire, ſous ce point de vue comme ſous ſes autres rapports, nuiroit ſenſiblement au crédit du commerce ſans aucun avantage réel pour la propriété.

Ce n'eſt qu'en dirigeant tous les ſoins, toutes les combinaiſons du propriétaire vers l'amélioration de ſes biens territoriaux; ce n'eſt qu'en laiſſant aux commerçans les moyens de ſe procurer un crédit, indépendant de toute autre cauſe que leur induſtrie, leur prévoyance & leur bonne foi, que l'on parvient à faire fleurir l'agriculture & le commerce. Tout ce qui tend à écarter de ce double but eſt vicieux, & ne peut être conſacré par la légiſlation.

§. IV.

Du crédit public.

Le crédit public se compose des mêmes élémens que le crédit particulier. Avoir établi que le crédit particulier ne peut que s'affoiblir par l'introduction du système cédulaire, c'est avoir prouvé que ce système ne peut accroître le crédit public.

En vain on seroit porté à croire que la cédulisation des domaines nationaux pourroit être utile au gouvernement; la cédule par sa nature n'étant pas un papier-monnoie, elle ne lui fourniroit aucun moyen de faire son service.

Que dans cette vue, on lui donne un cours forcé, elle ne devient alors autre chose qu'un véritable assignat; & ce n'eût pas été la peine d'en briser la planche, pour en substituer exactement de semblables.

Il n'en est pas de même des mandats; il y a entre le mandat & la cédule cette grande différence, que la cédule n'offre au porteur qu'une hypothèque pour en recouvrer le montant à un terme éloigné & par la voie d'une vente judiciaire, au lieu que le mandat porte en soi privilége & délégation actuelle; le porteur du mandat a la faculté de le réaliser à l'instant même sur le domaine national qui lui convient; aussitôt qu'il en est saisi, il peut se regarder comme investi d'un fonds territorial, avantage précieux qui ne se rencontre pas dans la cédule.

Quel seroit donc le fruit de la cédulisation des domaines nationaux?

Il n'est personne qui ne juge que les cédules de cette espèce seroient nulles dans la main du gouvernement, parce que chacun préféreroit le mandat, qui a l'efficacité d'investir *hic & nunc* d'un fonds territorial, à un papier qui ne présenteroit qu'une simple expectative, embarrassée de formes & de délais contraires à une prompte jouissance.

Mais les conséquences de la cédulisation des propriétés particulières, en supposant encore la pleine activité du système, seroient bien autrement funestes à la chose publique.

On ne peut en effet disconvenir que les biens patrimoniaux ont toujours été recherchés avec une sorte d'avidité. Ainsi on se porteroit de préférence sur le papier qui les auroit pour gage, & la concurrence de ce papier avec celui du gouvernement feroit tomber en même-temps & les cédules nationales & les mandats.

Il ne seroit pas même étonnant, si on donnoit ce nouvel aliment à l'agiotage, de voir l'étranger aspirer les cédules particulières, comme il a pompé notre or, & Pitt devenir un jour le plus riche propriétaire de la République française.

D'un autre côté, ce système offriroit en outre le moyen le plus sûr pour favoriser l'émigration, & faire passer en même-temps nos richesses territoriales dans la main de nos propres ennemis.

Le mécontent, qu'un fol orgueil pourroit encore déterminer à abandonner sa patrie pour mener la vie errante du cosmopolite dans d'autres états ;

Le traître & le conspirateur qui voudroient aller cacher leur honte, ou méditer de nouveaux forfaits sur une terre étrangère, emporteroient leurs propriétés dans leur portefeuille, & les feroient réaliser chez les banquiers de Londres & de Hambourg. Alors ils ne pourroient être atteints ni dans leurs personnes ni dans leurs biens, & la société perdroit tout espoir de pouvoir exercer l'indemnité qui lui seroit due.

Il n'est pas besoin d'ailleurs de dissertation pour démontrer que, quand même la cédulisation conviendroit (ce que nous n'admettons pas) aux propriétés particulières, les formalités & conditions qu'elle exige la rendent inapplicable aux propriétés publiques.

Les partisans du système en conviennent eux-mêmes, en disant qu'il est de l'intérêt général que le gouvernement pourvoie à ses besoins, non par cette voie, mais par celle des nouvelles contributions. C'est donc sous cet aspect que nous devons envisager maintenant le système cédulaire.

L'article XL du code ouvre au trésor public un droit d'un demi pour cent du montant des cédules.

Suivant le propre calcul des chefs de la conservation des hypothèques, le produit aura été dans un an & demi de

3 à 4,000,000; il doit s'accroître progressivement, & à la huitième année, en supposant la pleine & entière activité de la cédulisation, il pourra se monter à 25,000,000; il doublera même si les propriétés reprennent la valeur réelle qu'elles avoient en 1790.

Il est remarquable qu'il n'y a rien de très-présent & de très-assuré dans ce produit; & encore on ne dit pas que si le gouvernement acquiert ce droit, il perd celui qu'il percevoit sur les lettres de ratification & les autres actes qu'occasionnoit l'ancien régime des hypothèques.

On ne parle pas davantage de cette bizarrerie qui, en soumettant les créances actives & passives de la République aux formalités du code, rend l'état tributaire de plusieurs millions envers la caisse des agens de la conservation des hypothèques.

Mais le bénéfice pour le gouvernement, toute compensation faite, fût-il aussi réel qu'il est incertain, il faut avouer qu'il ne peut s'effectuer que par l'activité de la cédulisation, qui ne peut s'établir elle-même que sur les ruines de l'agriculture ou du commerce, & peut-être de tous deux.

Or, un semblable impôt seroit souverainement impolitique. Il existe assez d'autres moyens de créer de nouvelles contributions indirectes, ou d'augmenter le produit de celles qui existent, sans recourir à une ressource aussi pernicieuse, & dont le résultat éloigné ne pourroit d'ailleurs satisfaire à l'urgence des besoins publics.

Le système cédulaire améliorera-t-il du moins le recouvrement de la contribution foncière ?

Certes, il seroit à désirer que tous les propriétaires se déterminassent à faire connoître le véritable produit de leurs domaines; on ne verroit plus ces inégalités d'impartition qui sont le sujet de tant de réclamations, & l'intérêt de l'état d'accord avec le leur en retireroit de grands avantages.

L'impôt est une dette sacrée du citoyen envers la patrie, puisque sans lui il ne peut y avoir de gouvernement, & que là où il n'y a pas de gouvernement, il ne règne qu'anarchie.

Il est de sa nature de ne pouvoir frapper que sur les revenus & non sur les capitaux; car le gouvernement étant

institué non-seulement pour protéger les personnes, mais encore pour garantir la propriété, il ne peut y porter la moindre atteinte, & ce seroit créer le moyen de tout envahir, que de commencer par l'admettre à en prendre une partie.

Mais dès qu'il est inconteſtable que les revenus territoriaux doivent, comme les produits industriels, un tribut aux besoins du gouvernement, les propriétaires devroient s'empresser d'en donner la connoissance exacte.

Quel motif s'oppose donc à la sincérité de leurs déclarations? l'intérêt personnel peut y entrer pour quelque chose. Mais une autre considération le renforce. Chacun se dit: si je donne la juste mesure de mes revenus, & que les autres dissimulent, je paierai d'autant plus que ceux-ci paieront moins, & personne ne fait de déclarations fidèles.

Le système cédulaire les procurera-t-il? ce seroit une grande erreur de le croire.

Le dissipateur ou l'agioteur qui voudroit hypothéquer toutes ses propriétés, pourroit à la vérité y concourir, parce que dans ce cas, étant intéressé à élever son crédit au-delà de ses véritables bornes, il donneroit lieu à des expertises qui feroient connoître la juste valeur de ses biens territoriaux.

Mais le plus grand nombre des propriétaires qui ont un intérêt contraire, se garderoit bien de suivre la même méthode. Leurs déclarations seroient toujours infiniment au-dessous des justes valeurs, tant pour éviter les expertises, que pour se soustraire à une plus grande masse d'impôt.

Le vrai moyen de parvenir à une meilleure répartition de la contribution foncière consiste, non pas dans des expertises partielles, mais dans des estimations contradictoires de toutes les terres de la République; & ce moyen n'est pas dans le système cédulaire, il est tout entier dans le cadastre, dont l'établissement ne peut convenir aux circonstances, dans lesquelles nous nous trouvons.

Au surplus, une discussion sur la théorie & les résultats du cadastre seroit inconvenante ici. Cet objet est du ressort de la commission des finances, qui s'en occupera dans un

temps plus opportun. Il suffit à la matière que je traite, d'avoir prouvé que le système cédulaire n'est pas plus propre à améliorer les finances de l'état, qu'à augmenter son crédit.

§. V.

Des ministères inutiles.

J'ai recherché quels étoient les ministères que le nouveau système devoit rendre inutiles à la société, & ne les ai point trouvés.

J'ai voulu voir si les affaires administratives & judiciaires en deviendroient plus rares, & n'y ai point apperçu de diminution.

J'ai remarqué au contraire qu'il en résultoit d'une part la création de beaucoup de fonctionnaires d'une espèce nouvelle, d'autre part une source de procès qui n'étoit pas encore connue; & c'est ici le lieu d'examiner l'organisation du nouveau corps administrationnel que ce système introduit dans la République, sous la dénomination de conservation générale & particulière des hypothèques.

A la tête de cette corporation se trouve à Paris un fonctionnaire public, sous le titre de *conservateur général des hypothèques*.

Il n'est pas tout-à-fait sur la ligne des membres du Directoire exécutif; car, quoique le gouvernement ait une très-mince autorité sur lui, il paroît qu'il est placé sous sa surveillance, c'est sans doute par forme de bienséance, puisqu'on ne voit pas qu'il soit tenu de lui rendre aucun compte.

L'administration dont il est le chef n'est dans les attributions d'aucun ministre, & le rang qu'il occupe leur est supérieur; car il n'est pas comme eux à la nomination & destitution du Directoire exécutif. Il tient comme les membres du Directoire son existence du Corps législatif, & il a sur eux-mêmes cet avantage d'être seul à la tête du gouvernement particulier qu'il exerce.

Enfin c'est une espèce d'être amphibie qu'on peut consi-

dérer comme le surintendant de toutes les fortunes territoriales de la République.

La loi lui accorde un édifice pour sa résidence & l'établissement de ses bureaux, qui doivent être composés de cinq administrateurs principaux (ce sont ses ministres), d'un secrétaire-général, & d'une foule de chefs, sous-chefs & employés sédentaires, tous à sa nomination & destitution.

Il doit nommer & destituer également vingt-cinq inspecteurs & autant de vérificateurs ambulans.

Il nomme & destitue encore à volonté environ six cents fonctionnaires, sous le titre de *conservateurs particuliers des hypothèques*

Ceux-ci forment autant d'administrations séparées qu'il y avoit d'administrations de district.

La loi leur attribue, dans chaque ancien chef-lieu de district, un bâtiment national sûr & commode pour l'établissement de leurs bureaux; ils en paient le loyer sur les produits de leur tarif.

Ils nomment & destituent à leur tour des agens dont le nombre est illimité.

Leurs fonctions sont incompatibles avec tous autres emplois publics, & ils ne reconnoissent pour suzerain que le conservateur général.

Que chaque conservateur particulier nomme trois ou quatre agens, commis, ou employés pour la formation de ses bureaux : voilà tout-à-coup deux ou trois mille fonctionnaires supérieurs & subalternes, répandus sur la surface de la République, & qui doivent vivre à ses dépens.

Mais ce n'est pas le gouvernement qui les salarie, cette mesure eût été incompatible avec leur indépendance.

Ils ont un tarif particulier de droits à prélever sur les actes publics. C'est un véritable impôt indirect, qui, comme les impôts de l'état, est réglé tous les ans par le corps législatif.

Selon le calcul des gens de l'art, il ne doit produire que 3 ou 4,000,000, la première année, & ne s'élever dans la suite qu'à 15,000,000, & il est naturel de penser que ceux qui ont intérêt à la chose n'en ont pas exagéré l'évaluation.

Je dois cependant observer que suivant d'autres calculs les seules formalités de l'inscription de toutes les créances actuellement existantes, & des déclarations foncières que les créanciers ont droit d'exiger de leurs débiteurs, doivent porter au quadruple le produit de l'évaluation de la première année.

Quelle est donc cette institution naissante, qui a son chef particulier, ses administrateurs principaux, ses fonctionnaires, ses agens, ses édifices, ses deniers publics? Je ne puis mieux la définir que par le mot d'un de nos publicistes: c'est une constitution dans la constitution.

Mais le Corps législatif peut-il tolérer un tel établissement? Nous sommes loin de le penser. Tout ordre de choses qui ne tire pas son origine de la charte constitutionnelle ne doit point entrer dans nos usages.

D'ailleurs l'économie politique ne commande-t-elle pas impérieusement les plus grandes réserves sur l'introduction de nouveaux emplois publics?

Quel seroit le fruit de la suppression des administrations de district, si on les remplace par des administrations d'un autre genre?

N'y a-t-il pas déja assez de fonctionnaires publics & d'employés dans l'état, sans en admettre des légions nouvelles?

Plus les fonctionnaires publics sont nombreux, plus ils surchargent le peuple.

Ceux dont il s'agit, ne sont pas, à la vérité, salariés par le gouvernement; mais ils le sont par le peuple. Que celui-ci paie dans les mains du gouvernement, ou dans celles de compagnies particulières, cela revient au même, c'est toujours payer; & il y a cette grande considération à faire pour le gouvernement, que la perception des droits particuliers nuit toujours, à raison de leur importance, au recouvrement des deniers publics.

La conservation des hypothèques s'est assez long temps exercée & s'exerce encore aujourd'hui par la régie de l'enregistrement. Elle peut très-bien continuer quelque temps cet exercice.

Si on trouve utile d'établir des conservateurs particuliers, qu'on en règle l'établissement d'une manière conforme à la

constitution & aux principes d'une sage économie ; qu'on en réduise sur-tout, je le repète, le nombre à un seul par département : ce nombre sera suffisant, & cette réduction est le seul moyen qu'offre le nouveau régime, pour supprimer beaucoup de ministères inutiles.

RÉSUMÉ.

Quand on fixe attentivement le code hypothécaire, on remarque que le régime des hypothèques est fait uniquement pour le système cédulaire. Celui-ci ne découvre pas aussi ostensiblement son véritable but.

Mais derrière le rideau on apperçoit une banque. Les prôneurs du système sont convenus que, sans ce secours, les cédules seroient d'un usage difficile pour le commerce intérieur & extérieur, de même que pour le service du gouvernement, & ils ont présenté les bases d'une banque hypothécaire, qui seroit caisse d'escompte & de placement des cédules.

Ainsi le système cédulaire a été imaginé pour l'établissement d'une banque, comme le régime des hypothèques l'a été pour l'introduction du système cédulaire.

Tout est lié dans ce plan, au point que sans le nouveau régime des hypothèques le système cédulaire s'écroule ; & sans le système de la cédulisation, point de banque hypothécaire.

Pourquoi, en effet, ces déclarations foncières, ces dépôts de titres, ces notifications aux conservateurs particuliers, que l'on rencontre à chaque pas dans le nouveau code, pour les anciennes & nouvelles créances, & dans tous les actes translatifs de propriété ? C'est que l'on avoit calculé, & ce n'est pas sans raison, que l'embarras & le fardeau de ces formalités seroient seuls suffisans pour dégoûter de la cédulisation, & qu'en y assujétissant préalablement tous les propriétaires par la voie du régime des hypothèques, ils seroient plus disposés ensuite à faire céduler leurs biens territoriaux.

Or, en entraînant de cette sorte les propriétaires à la cédulisation, les hommes qui ont fondé leurs espérances de fortune sur ce vaste système parvenoient facilement à leur but. Ils savoient bien en effet, puisqu'ils nous en ont fait l'aveu, que les cédules ne pourroient par leur nature faciliter les ventes & les échanges, ni suppléer à l'absence du numéraire. De là la nécessité d'un établissement particulier, destiné à les réaliser à vue; & alors la banque hypothécaire trouvoit le moyen de gagner la partie.

L'exemple de l'Angleterre, de la Hollande, & de beaucoup d'autres états, nous a prouvé que l'établissement des banques pouvoit offrir au gouvernement des ressources fécondes, au commerce & à l'industrie une grande activité; & nous n'avons pas en vue de contester la protection qui est due à de semblables institutions.

Mais les compagnies de banque sont des associations particulières, dont le premier mobile est l'intérêt personnel: ce n'est donc pas à la législation de se mouvoir par les ressorts de la banque, c'est à la banque à se plier aux convenances de la législation; & nous avons eu occasion de nous convaincre, il n'y a pas long-temps, que quand le Corps législatif voudra se prononcer fortement en faveur des associations de banque, il se formera bientôt des établissemens solides en ce genre, sans recourir aux moyens extraordinaires qu'exige le système d'une banque hypothécaire, & qui ne tendent à rien moins qu'à mettre toutes les fortunes immobiliaires dans la main d'une compagnie de finance.

Au surplus, le code hypothécaire, dans les deux parties qui le composent, ne présente aucune des espérances que le desir d'être utile à son pays auroit pu faire concevoir à ses auteurs.

Il oppose des entraves sans bornes à la liberté des transactions, & constitue véritablement le peuple français en tutèle.

Il est contraire aux principes qui veulent que le sol républicain soit libre, comme le citoyen qui l'habite; & c'eût été peu la peine de le dégager des rentes & charges de la féodalité, pour le grever de capitaux & de servitudes bien plus nuisibles à sa disponibilité.

Il assujettit à des formalités excessivement dispendieuses,

tend à donner ouverture à une foule de ventes judiciaires, & est la source ou l'occasion de plus d'un nouveau genre de procès.

Il ne produit, sous des apparences de baisse, que la hausse de l'intérêt de l'argent; il diminue le crédit des propriétaires, il ne peut s'établir sans tuer le crédit du commerce, & ne profite point à celui du gouvernement; il peut même lui porter un préjudice notable.

Il nécessite l'emploi d'une quantité considérable de fonctionnaires, d'agens, d'employés, d'hommes d'affaires de toute espèce, & par là impose au peuple de nouvelles charges accablantes.

Enfin tout est dans ce code pour ses spéculateurs particuliers, & rien pour l'utilité publique.

Votre commission, citoyens représentans, frappée de ces considérations, s'est persuadée que si les immenses travaux de la Convention nationale lui avoient permis d'approfondir les effets du code hypothécaire, elle ne l'eût point adopté.

Il a été décrété en masse & sans discussion, & par conséquent ne peut être regardé comme son propre ouvrage.

Tout le monde sait d'ailleurs qu'il est celui d'une coterie particulière; & tout annonce que s'il a été accueilli par quelques membres de la Convention, c'est probablement qu'ils avoient été séduits par la théorie qu'il présente, comme je l'ai été moi-même à une époque où je n'avois pas encore eu le temps d'en apprécier les résultats dans la pratique.

Il est fâcheux néanmoins d'être obligé de revenir sur des lois qui portent le cachet de la représentation nationale. Mais quand l'intérêt public l'exige, c'est un devoir que le législateur doit s'empresser de remplir.

En vous proposant de rapporter le code hypothécaire, votre commission vous invitera à suivre les délais établis par les formes constitutionnelles. Ce procédé donnera le temps à chacun d'approfondir cette matière importante; la discussion en sera plus éclairée, & la détermination plus réfléchie.

Avant de soumettre la matière des hypothèques à un autre mode dégagé des entraves du système cédulaire, & réduit à ce qui est purement de législation, il est indispen-

sable que vous prononciez sur ce nouveau système ; car le travail à faire ne peut être réglé que par la détermination que vous croirez convenable de prendre. Il est probable d'ailleurs que vous jugerez utile de charger votre commission de la classification des lois, de ce travail, à cause de ses rapports avec plusieurs parties importantes du code civil.

La suppression du nouveau code hypothécaire peut se faire sans beaucoup d'inconvéniens, l'ancienne législation qui existe encore, étant suffisante pour remplir le temps nécessaire à la formation d'un autre régime.

Elle ne nécessite particulièrement qu'une seule précaution à prendre à l'égard des cédules qui auroient pu être émises jusqu'à ce jour.

C'est de leur conserver le caractère de titre exécutoire, transmissible par voie d'endossement à ordre, avec le rang d'hypothèque qui leur appartient.

Alors elles ne perdront que la garantie des agens de la conservation, dont l'inutilité est sensible, puisqu'elles ont un gage indélébile dans des propriétés libres d'hypothèque, jusqu'à une concurrence bien plus que suffisante pour en répondre ; & avec quelques autres mesures d'exécution, tous les intérêts seront gardés.

PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conseil de Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport de sa commission chargée de la révision du code hypothécaire,

Et trois lectures du projet de résolution par elle présenté, qui ont été faites l'une le . . . . . présent mois, l'autre le . . . . . & la troisième le . . . . . du même mois :

Considérant que le code hypothécaire renferme une complication de formalités qui s'opposent aux avantages, que l'on devroit retirer d'une bonne institution en ce genre, & qu'il est indispensable de soumettre le régime des hypothè-

ques à un mode plus simple & mieux assorti à l'intérêt public & particulier;

Déclare qu'il n'y a pas lieu à l'ajournement.

Le Conseil, après avoir déclaré qu'il n'y avoit pas lieu à l'ajournement,

Prend la résolution suivante:

ARTICLE PREMIER.

Le code hypothécaire, décrété le 9 messidor de l'an III, la loi du même jour sur les déclarations foncières, ensemble celles des 26 frimaire & 19 ventôse sur le même objet, sont rapportés.

II.

Toutes les nominations de fonctionnaires, ou agents qui ont été faites, en conséquence des dispositions du code, sont annullées; ils évacueront les bâtimens nationaux qu'ils occupent, & les rendront libres pour le premier prairial prochain; il leur est fait remise des loyers jusqu'à cette époque, par forme d'indemnité.

Ils déposeront dans le même délai leurs regiſtres au secrétariat de l'administration centrale du département, dans lequel ils résident, & remettront les titres dont ils sont dépositaires, à ceux à qui ils appartiennent.

Le conservateur général rendra en outre dans le même délai compte au gouvernement de l'emploi des sommes qu'il en a reçues à titre d'avance.

III.

Les cédules qui auroient été délivrées jusqu'au jour de la publication de la présente résolution, conserveront leur caractère de titre exécutoire, transmissible par voie d'endossement à ordre, avec la nature & le rang d'hypothèque qui leur est propre. Mais le recours de garantie particulière, contre les conservateurs est anéanti, sauf les cas de prévarication ou dol personnel.

IV.

Toute action, hors les mêmes cas, résultant des formalités prescrites par le code hypothécaire & les lois qui y sont relatives, est éteinte, sans qu'il y ait lieu à prononcer de dépens.

V.

La commission de la classification des lois est chargée de présenter un projet de résolution tendant à simplifier le régime des hypothèques; & jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, la loi du 21 nivôse dernier & les anciennes lois sur cette matière continueront d'être exécutées suivant leur forme & teneur.

VI.

La présente résolution sera imprimée : elle sera portée au Conseil des Anciens par un messager d'état.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Germinal, an IV.